Employment and Immigration Canada
Emploi et Immigration Canada

Partnerships for the Future

Implementing the Labour Force Development Strategy

Canada

PARTNERSHIPS FOR THE FUTURE

Implementing the Labour Force Development Strategy

May 1991

LM-141/5/91

92-03584/

CONTENTS

Introduction 1

Background 3

The Need for Change 3

The Labour Force Development Strategy 4

Consultations 5

A New Role for the Private Sector 7

The Canadian Labour Force Development Board 7

Provincial/Territorial-level Boards 8

Sub-regional Labour Market Boards 9

Aboriginal Management Boards 9

Defining New Relationships 10

Enhanced Programs and Services 11

New Employment Principles 12

Proposed New Program Structure 13

Building on the Canadian Jobs Strategy 15

Conclusion 16

Chronology of the Labour Force Development Strategy 17

INTRODUCTION

The federal government launched the Labour Force Development Strategy (LFDS) in 1989. LFDS is a comprehensive, long-range plan for building a strong, highly skilled and internationally competitive workforce. It calls for the concerted efforts of business, labour, social action groups and individuals to increase the skills of Canadian workers, and to help all Canadians achieve their full potential in an increasingly sophisticated workplace.

Since the Minister of Employment and Immigration launched LFDS in 1989, the government has undertaken extensive consultations co-ordinated by the Canadian Labour Market and Productivity Centre. In an historic consensus the consultation partners agreed that there need to be fundamental changes in the way both the private sector and governments invest in training and skills development.

On the one hand, the private sector must be prepared to put more time, effort and resources into developing a skilled, competitive workforce. On the other, governments must be prepared to work more closely with the private sector - giving business, labour and social action groups a more direct say in how federal resources are used to address labour market problems. Together, both the private sector and governments must forge a new relationship - as partners committed to labour market development.

The new Canadian Labour Force Development Board, announced in January 1991, marks an important first step. It is expected that other private sector boards at the provincial/territorial and sub-regional levels will be established. These boards will ensure that business, labour and other groups can play a far more direct and active role in decisions concerning skills training in Canada.

At the same time, Employment and Immigration Canada (EIC) is working to make its programs and services simpler, more flexible and easier to use, and to implement the changes that were identified during CLMPC consultations. EIC is shifting to an approach centred on individual needs in order to promote the self-sufficiency and independence of clients through their participation in the labour market.

In response to conclusions reached during the consultations, all labour market programs and services are being restructured and integrated into four basic categories. This restructuring will include a number of new or expanded initiatives designed to upgrade the skills of the labour force.

During 1991, the new and restructured programs will be implemented in consultation with the Canadian Labour Force Development Board. When the initial transition is complete, the board will offer regular advice to governments on programs to ensure that they reflect the changing needs of Canadians.

This brochure outlines progress in implementing LFDS with respect to federal programs and services. However, LFDS calls for action beyond the scope of federal government programs. It seeks the co-operation and commitment of all members of the labour market - employers, workers, educators, social action and other interested groups, as well as other levels of government.

Canada's economic future depends on that commitment. It is a future where training, knowledge and skills will be critical to personal success in the workplace, and national success in world markets. It is a future where all Canadians must accept responsibility for training and re-training as a lifelong activity.

BACKGROUND

A country's ability to compete in international markets depends on many things, but in the 1990s one factor is critical: the development of skilled human resources. And in the 1990s, a failure to invest in human resources - in education, training, and skills - can have severe consequences for individual workers, for companies, and for the nation as a whole.

For the individual, a lack of skills means lost job opportunities and an increasingly difficult task of coping with sophisticated changes in the workplace. For a company, a poorly trained workforce means reduced competitiveness, lost market opportunities and lost productivity. For a country, it means losing ground in today's highly competitive global economy - and a falling standard of living.

These dangers are of particular concern to Canadians.

The Need for Change

Canada's high standard of living has been supported for many years by an abundance of natural resources, and a demand for those resources in world markets. But this is changing. Many countries are now exporting natural resources at very competitive prices. And many of our competitors - in Europe, Japan, the United States - are gaining an edge in other industries by aggressively developing new technology and a highly skilled workforce.

Many countries have a well-established "training culture", where the value of lifelong training and skills development is recognized. Such a culture is not particularly strong in Canada. The best data available indicate that Canadian business and industry invest about one half as much in training as American business on a per employee basis. Comparisons with European countries and Japan are even less favourable.

The importance of developing a stronger training culture in Canada has been identified by many studies, such as the 1988 Canadian Chamber of Commerce report, Focus 2000, the 1989 report of the Advisory Council on Adjustment, and The Aggressive Economy - Daring to Compete, by the Canadian Manufacturers' Association. These studies also identified the lack of constructive partnerships among business, labour and governments as a major obstacle to real progress in this area. Unless this obstacle is overcome, it will increasingly undermine our competitiveness and, ultimately, our future prosperity.

The Labour Force Development Strategy

In April 1989, the federal government issued a policy paper, Success in the Works, that described in detail the need for more training in Canada, and the consequences of falling further behind our competitors in the "training race". This paper also launched a strategy for achieving a stronger training culture.

The Labour Force Development Strategy has three objectives:

- to focus the attention of business, labour, governments, educators, social action groups and individual Canadians on the importance of human resource issues;
- to mobilize the efforts of organizations and individuals to increase the skills of our workforce; and
- to develop the policies and programs necessary to ensure that we can achieve our full potential in the competitive, skill-intensive marketplace of the 1990s.

As a key part of this strategy, the Minister of Employment and Immigration made a commitment to establish a national skills development board, that would provide the foundation for a new partnership among labour market stakeholders.

The government also announced its intention to realign the Unemployment Insurance program away from passive income support towards active training and re-employment assistance for the unemployed. The enabling legislation for this realignment went into effect on November 18, 1990, allowing the government to re-allocate some $775 million of UI funds annually for training and employment assistance programs. The reallocation of UI funds will result in a 50 per cent increase in federal expenditures for labour force upgrading.

Consultations

The government recognized that the fundamental changes it called for could not be achieved in isolation from those who share the responsibility for labour force development. The government's first priority was to invite its labour market partners to become more directly involved in the design and delivery of training and labour adjustment programs.

At the request of the government, during 1989 the Canadian Labour Market and Productivity Centre (CLMPC) co-ordinated an extensive series of consultations and symposia on the future of human resource development and labour market programs in Canada. During the first phase of these consultations, business, labour, social action groups and training organizations took part in seven task forces, which reported to the Minister of Employment and Immigration in March 1990. These reports provided a wide range of recommendations on the reform of existing labour market policies and programs, and the implementation of the Labour Force Development Strategy.

Many of these recommendations concerned ways to increase private sector involvement in decisions about training and skills development. The recommendations reflected a variety of different approaches to this issue.

The Minister then asked CLMPC to undertake a second phase of consultations that would bring various recommendations for permanent structures together into a single, comprehensive proposal. The Phase II report, presented to the Minister in July 1990, provided concrete recommendations to ensure the continued involvement of all labour market partners in training and labour force development decisions.

Notably, these consultations revealed a strong consensus on the importance of training, and the direction the government should pursue. The government is now acting on the recommendations of CLMPC Task Forces through the establishment of new labour force development boards, in discussions and negotiations with the provinces, and in developing - in consultation with our new partners - new and expanded programs which are planned to be in place by April 1992.

A NEW ROLE FOR THE PRIVATE SECTOR

The development of new private sector partnerships represents a major undertaking.

In the past, the private sector - business, labour, social action groups and others outside of government - had no clear role in identifying labour market needs, in recommending programs and services to address those needs, or in the delivery of programs and services. In Canada there has been no tradition, as there is in some other countries, of setting aside differences and working together on issues of common interest, such as training.

The consensus on training issues that emerged during LFDS consultations holds out the prospect of new approaches. The government is now building on that consensus by establishing new structures for co-operation. The private sector is being encouraged to take on greater responsibilities in the management of labour force development and adjustment, and to ensure that federal programs are truly responsive to labour market needs at the national, provincial/territorial and sub-regional levels.

The Canadian Labour Force Development Board

At national level, the new Canadian Labour Force Development Board will determine overall training priorities, address questions such as standards for skills training, and play an important advocacy role concerning Canada's need for a strong training culture.

The 22-member board will consist of representatives from business, labour, social action groups and training organizations. In addition, there will be ex officio representation of the federal and provincial governments.

The structure and mandate of the board reflect all of the key recommendations contained in the CLMPC Phase II report. It will operate with maximum independence, determining its own priorities and agenda for action. Board members have been chosen by the private sector organizations themselves.

The mandate of the board is intended to ensure that the private sector plays a substantive role in decisions affecting skills training in Canada. In addition to providing advice to the Minister of Employment and Immigration on federal programs, the board will play an important role in mobilizing industry, labour and trade associations to upgrade skills standards, and will encourage the expansion of interprovincial certification.

The board will also serve as a major advocate for training excellence in all sectors. Its mandate specifically sets out responsibilities for promoting stronger links between education, training and the workplace and for encouraging new sectoral and community training initiatives. In all of its activities, and through the extensive networks available through its members, the board will play a leading role in developing the training culture that is vital to Canada's future.

Provincial/Territorial-level Boards

Provincial/territorial-level private sector boards could provide a valuable opportunity for business, labour and community groups to advise on training priorities within their respective provinces and territories. Several provincial/territorial initiatives for the collaboration of labour market partners in training matters have been developing throughout 1990, and discussions are in progress with governments on the creation of new advisory structures.

The prime functions of provincial/territorial-level boards would be to: provide an independent assessment of federal and provincial training efforts in the province/territory; advise on training priorities and the degree of co-ordination, overlap, duplication or gaps that may exist between federal and provincial/territorial programs; and advise on the best ways for the federal and provincial governments to adjust their expenditure patterns in the province/territory.

Sub-regional Labour Market Boards

Labour market boards will be established in consultation with the Canadian Labour Force Development Board. They will be asked to assume responsibility for assessing skills requirements locally, for developing local skills training plans, for identifying the best means of providing that training. In addition, EIC will offer them an executive role, including the commitment of funds for the purchase of skills training under contribution agreements with EIC.

It is expected that 60 to 75 labour market boards will be established across Canada. The pace at which they are established will depend upon the degree of interest shown by labour market partners in specific communities. It is hoped that by 1994, labour market boards will be operating in most parts of the country, assuming significant responsibility for local skills training decisions.

Aboriginal Management Boards

The government has also been pursuing new partnerships with Canada's Aboriginal people. In November 1990, the Minister announced Pathways to Success, an Aboriginal Employment and Training Strategy developed with Aboriginal groups to meet their specific training and labour market needs.

A key part of the strategy is the establishment of joint Aboriginal Management Boards, consisting of members selected by Aboriginal groups and representatives from Employment and Immigration Canada. The boards will allow Aboriginal people to work with officials in determining their own labour force development priorities at local, regional and national levels. These boards will ensure that training and employment assistance activities in their communities are, as far as possible, delivered, managed and controlled by Aboriginal people, in partnership with the federal government.

The Aboriginal Management Boards will be linked with the Labour Force Development Boards where appropriate, through the common membership of Aboriginal representatives.

Defining New Relationships

There will be a need for co-ordination and information sharing among the various private sector boards being set up - national, provincial/territorial-level, sub-regional and Aboriginal boards. However, it is not expected that any one level of board will have supervisory authority over another.

Of equal or greater importance will be the relationship between the boards and the federal government. If the boards are to perform their role in fostering a new commitment to training excellence, they must be given independence and authority with accountability. Governments must therefore be prepared to relinquish some control over policy and program decisions. Boards must be prepared to assume full responsibility for the decisions within their mandate.

The experience of other countries, and the views of Canada's labour market leaders, reinforce the need for a private sector role that goes beyond the traditional one of an "advisory" body. To the extent that the parties are capable of reaching agreement and making the difficult trade-offs involved in training decisions, the Minister of Employment and Immigration is prepared to act upon the recommendations of the board that have been reached by consensus.

ENHANCED PROGRAMS AND SERVICES

The new structure of private sector boards is based on the Phase II report of the Canadian Labour Market and Productivity Centre (CLMPC) consultations. The Phase I report, submitted to the Minister of Employment and Immigration (EIC) in March 1990, provided more detailed recommendations concerning existing and proposed labour market development programs.

CLMPC set up seven task forces to examine specific aspects of the Labour Force Development Strategy (LFDS): Older Workers, Unemployment Insurance Beneficiaries, Social Assistance Recipients, Apprenticeship, Co-operative Education, Entry-level Programs, and Human Resource Planning. These task forces generally supported the LFDS approach – noting that the problems outlined in Success in the Works were real, and that more training efforts are required if Canada is to remain competitive.

The task forces also recommended a number of improvements to EIC's existing programs. The recommended improvements included:

- less rigid eligibility criteria and restrictions on assistance to EIC clients;
- a simplification of EIC programs, including a reduction in the number of options within programs;
- more focus on identifying and resolving clients' employment problems earlier;
- more guidance for clients who need help; and
- re-aligning programming to be more responsive to local labour market needs.

EIC has taken these recommendations seriously. Over the past year a complete review of employment programs and services was conducted in light of the CLMPC Phase I report, taking into account the involvement of an increasingly wide range of partners in the department's activities.

As a result, EIC is proposing a new structure of programs and services that is more rational, flexible, and simple than in the past. This new structure builds on the success of the Canadian Jobs Strategy (CJS), and responds to concerns raised during CLMPC consultations.

New Employment Principles

The proposed program structure is characterized by the following common elements:

- Increased partnerships with business, labour, provincial/territorial governments, educators, interested organizations and individual Canadians;

- Improved community-based participation in the delivery of labour market programs;

- Use of a client-centred approach to ensure:

  - improved accessibility for clients to employment services and programs;

  - improved client self-sufficiency in programs by promoting active client participation in the selection of specific interventions;

  - comprehensiveness of assistance that is structured to address clients' needs in the major skill areas in a logical, integrated sequence, to achieve labour market self-sufficiency;

- Special equity measures to correct conditions of disadvantage in employment for women, Aboriginal people, persons with disabilities and visible minorities.

Proposed New Program Structure

The program review took into consideration the six programs and some 35 options that exist under the Canadian Jobs Strategy. The new program structure will integrate these components, along with new initiatives, into a new system that is:

Simpler, with just four basic programs:

- An information and special initiatives program to provide general Canada Employment Centre (CEC) services, such as labour market information and the CEC placement services.

- A program for workers who need help to find employment, or to get back to work and to improve their longer-term employability.

- A program for employers to help them plan, solve human resource problems, train their employees, and assume their primary responsibility for meeting changing skill needs in their workplace.

- A program to help communities facing serious employment problems, and to support special work experience projects where appropriate.

Less rigid with respect to eligibility requirements:

- Rigid eligibility criteria, such as the requirement that clients must have been unemployed 24 out of the last 30 weeks, will be replaced by criteria that are less time-dependent and based more on a client's need.

- This will ensure that clients get help sooner – before they develop more serious employment problems – and that EIC's limited resources are used most effectively to help those who most need help. In addition, CECs will be able to priorize assistance on the basis of local conditions and the seriousness of the individual client's need.

More flexible and responsive to client needs:

- Each program will make available a broader range of services and assistance to eligible clients; the type of assistance will be determined by an assessment of the needs of each client, rather than boundaries set by narrow program categories.

- Thus, if a client could benefit by an extensive combined training and work experience "project", this option could be provided. Alternatively, a client who only needs help with job search techniques could be provided with just that assistance.

More comprehensive:

- Within each new program, clients may receive more than one type of assistance. For example, a client might be offered literacy upgrading, followed by project-based skills training and a job finding club, without having to repeatedly requalify for each phase.

More responsive to local labour market conditions:

- Each CEC, in consultation with partners in the immediate community, will determine the interventions to meet local needs. It will be easier to shift funding between program areas at the local level, and there will be more flexibility in setting local priorities. Thus, in one community a CEC may concentrate on assisting employers with human resource planning; in another there may be a greater emphasis on helping employers to train workers to acquire key skills in areas of skill shortages.

Building on the Canadian Jobs Strategy

In all cases, existing Canadian Jobs Strategy options are to be transferred to the new programs and will become part of the new structure. Thus the new program structure is partially a relabelling, regrouping and integrating exercise.

The exercise is not, however, merely a cosmetic one. There are significant advantages, for example, in having just one intervention through which clients are referred to training at community colleges and other training institutions, rather than several options for client groups.

In addition, there will be changes to some eligibility criteria, and important changes in the way programs and services are delivered. All of these steps will improve EIC's ability to meet local labour market needs and the needs of individual clients, and to work more effectively with other labour market partners.

The new program structure will benefit from regular review and advice by the Canadian Labour Force Development Board.

The new structure of programs and services will be phased in over 1991, with full implementation planned for completion by April 1992. Specific changes and initiatives will be announced as they are developed.

CONCLUSION

The Labour Force Development Strategy represents a major change in EIC's approach.

It involves building new partnerships at all levels, finding new ways to meet the labour market needs of Canadians, and preparing Canadians for the workplace of the twenty-first century. There will be many challenges. Meeting those challenges will require the commitment and co-operation of all partners - business, labour, educators, social action groups, governments, individuals and EIC staff.

The stakes are high: nothing less than Canada's competitive position in a highly competitive world, and ultimately the standard of living that every Canadian enjoys. The Labour Force Development Strategy sets out an agenda for winning those stakes through training, knowledge and skills – the keys to prosperity in the years ahead.

CHRONOLOGY OF THE LABOUR FORCE DEVELOPMENT STRATEGY

April 1989 : Labour Force Development Strategy (LFDS) announced by the Minister of Employment and Immigration and described in Success in the Works.

June 1989 : Bill C-21 introduced to revise the Unemployment Insurance Act and provide funding for LFDS initiatives.

June 1989 : Canadian Labour Market and Productivity Centre (CLMPC) is asked to co-ordinate consultations with labour, business and social action groups on LFDS. Some 70 representatives from business, labour, community interest and educational groups participate in seven task forces and a series of symposia.

March 1990 : CLMPC's Phase I task force reports are submitted to the Minister of Employment and Immigration.

June 1990 : Five "Pathways to Success" principles of the Aboriginal Employment and Training Working Group (AETWG) are endorsed by the Minister of Employment and Immigration.

July 1990 : CLMPC's Phase II task force report, "A Framework for a National Training Board" submitted to the Minister. The report deals with ways to design new institutions and structures to ensure the private sector's involvement in the national training effort.

October 22, 1990 : Bill C-21 passed by Parliament, providing additional resources to implement LFDS.

November 29-30, 1990 : First meeting of the interim National Aboriginal Management Board (NAMB) and release of the Aboriginal Employment and Training Strategy, "Pathways to Success".

January 1991 : Announcement by the Minister of the Canadian Labour Force Development Board.

May 1991 : Announcement of ths co-chairs and members of the 22-member Canadian Labour Force Development Board.

April 1991 to April 1992 : Implementation of a new EIC employment and training program framework, developed from recommendations of CLMPC task forces.

Emploi et Immigration Canada
Employment and Immigration Canada

Partenariats pour l'avenir

Mise en oeuvre de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre

Canada

PARTENARIATS POUR L'AVENIR

Mise en oeuvre de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre

mai 1991

LM-141/5/91

TABLE DES MATIÈRES

Introduction 1

Historique 3

Le besoin de changement 3

La Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre 4

Consultations 5

Un nouveau rôle pour le secteur privé 7

La Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre 7

Les Commissions provinciales et territoriales 8

Les Commissions infrarégionales du marché du travail 9

La Commission nationale de gestion de l'emploi et de la formation des autochtones 9

Définition des nouveaux partenariats 10

Amélioration des programmes et services 11

Nouveaux principes d'emploi 12

Proposition de nouvelle structure de programme 13

Affermissement de la Planification de l'emploi 15

Conclusion 16

Évolution chronologique de la Stratégie de la mise en valeur de la main-d'oeuvre 17

INTRODUCTION

Le gouvernement fédéral a lancé la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre (SMMO) en 1989. La SMMO est un plan global et à long terme visant à développer une main-d'oeuvre compétente, spécialisée et concurrentielle à l'échelle internationale. Elle nécessite les efforts concertés des gouvernements, des entreprises, des syndicats, des groupes d'action sociale et des particuliers en vue d'accroître les compétences des travailleurs canadiens et d'aider tous les Canadiens à réaliser leur plein potentiel dans un contexte de travail de plus en plus complexe.

Depuis l'annonce de la SMMO par la ministre de l'Emploi et de l'Immigration en 1989, le gouvernement tient d'importantes consultations coordonnées par le Centre canadien du marché du travail et de la productivité (CCMTP). Les partenaires de la consultation ont atteint un consensus historique sur la nécessité d'apporter des modifications fondamentales aux méthodes d'investissement du secteur privé et du gouvernement dans la formation et le perfectionnement professionnel.

D'une part, le secteur privé doit être prêt à consacrer du temps, d'efforts et de ressources à la mise en valeur d'une main-d'oeuvre compétente et concurrentielle. D'autre part, les gouvernements doivent être prêts à collaborer plus étroitement avec le secteur privé - en faisant participer les entreprises, les syndicats et les groupes d'action sociale plus directement aux décisions sur l'utilisation des ressources du fédéral pour résoudre les problèmes relatifs au marché du travail. Ensemble, le secteur privé et les gouvernements doivent créer un nouveau partenariat, dans lequel ils sont des partenaires engagés à développer le marché du travail.

La nouvelle Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre, dont la création a été annoncée en janvier 1991, constitue une première étape importante. On s'attend à ce que d'autres commissions du secteur privé soient établies aux niveaux provincial et territorial ainsi qu'infrarégional. Ces commissions s'assureront que le monde des affaires, les syndicats et d'autres groupes peuvent participer de façon plus directe et accrue aux décisions visant la formation professionnelle au Canada.

Parallèlement, Emploi et Immigration Canada (EIC) s'efforce de simplifier et d'assouplir ses programmes et services, et d'en faciliter l'utilisation. EIC prend une importante orientation en vue de mettre en oeuvre les modifications définies au cours des consultations du CCMTP, grâce à l'adoption d'une méthode axée sur les besoins des particuliers pour favoriser l'autonomie des clients et leur indépendance, par leur participation au marché du travail.

À la suite des conclusions auxquelles on en est venu pendant les consultations, on s'affaire à restructurer et à intégrer en quatre catégories fondamentales tous les programmes et services relatifs au marché du travail. Cette restructuration comprendra un certain nombre d'initiatives nouvelles ou élargies visant le perfectionnement professionnel de la main-d'oeuvre.

Au cours de 1991, les programmes nouveaux et restructurés seront mis en oeuvre en consultation avec la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre. Lorsque la transition initiale sera terminée, la Commission dispensera des conseils aux gouvernements sur les programmes afin de s'assurer qu'ils reflètent les besoins en évolution des Canadiens.

Le présent document donne un aperçu des progrès de la mise en oeuvre de la SMMO, pour ce qui est des programmes et services fédéraux. Toutefois, la SMMO nécessite la prise de mesures qui dépassent le cadre de ces programmes. Elle recherche la collaboration et l'engagement de tous les intervenants sur le marché du travail - les employeurs, les travailleurs, les enseignants, les groupes d'action sociale et d'autres groupes d'intérêts, ainsi que d'autres ordres de gouvernement.

L'avenir économique du Canada repose sur cet engagement. C'est un avenir où la formation, les connaissances et les compétences compteront pour beaucoup dans la réussite personnelle au travail et dans le succès du pays sur les marchés mondiaux. C'est un avenir où tous les Canadiens doivent se faire à l'idée que la formation et le recyclage sont une activité de longue haleine.

HISTORIQUE

La capacité d'un pays de soutenir la concurrence sur les marchés internationaux dépend de nombreux facteurs, mais, dans les années 1990, l'un d'entre eux revêt une importance primordiale : la mise en valeur de ressources humaines compétentes. Et, dans les années 1990, le fait de ne pas miser sur les ressources humaines, c'est-à-dire, sur l'instruction, la formation et le perfectionnement, peut avoir des conséquences graves pour les travailleurs et les entreprises individuellement et pour le pays, dans son ensemble.

Pour un particulier, le manque de compétences signifie la perte de possibilités d'emploi et une difficulté croissante de suivre l'évolution complexe sur le lieu de travail. Pour une entreprise, une main-d'oeuvre insuffisamment formée signifie une compétitivité affaiblie, ainsi que la perte de débouchés et de productivité. Pour un pays, cela peut entraîner une perte de terrain dans l'économie globale hautement concurrentielle d'aujourd'hui, et une baisse du niveau de vie.

Ces menaces sont particulièrement préoccupantes pour les Canadiens.

Le besoin de changement

Le niveau de vie élevé au Canada a été soutenu pendant bon nombre d'années par l'abondance des ressources naturelles, accompagnée d'une demande de ces ressources sur les marchés mondiaux. Mais cette situation évolue. Nombre de pays exportent maintenant ces ressources naturelles, à des prix très concurrentiels. Bon nombre de nos concurrents - en Europe, au Japon, aux États-Unis - deviennent plus compétitifs dans d'autres secteurs de l'industrie grâce au développement énergique de nouvelles technologies et d'une main-d'oeuvre très qualifiée.

De nombreux pays ont une «culture de la formation» bien établie, qui reconnaît l'importance de la formation et du perfectionnement des compétences tout au long de la vie. Ce genre de culture n'est pas très répandue au Canada. En fait, les meilleures données dont on dispose actuellement indiquent que les entreprises et les industries canadiennes investissent dans la formation environ la moitié des sommes qu'y consacrent les entreprises américaines, par employé. Les comparaisons avec les pays européens et le Japon plaident encore moins en notre faveur.

Beaucoup d'études récentes, comme le rapport de 1988 de la Chambre de commerce du Canada, intitulé Objectif 2000, celui du Conseil consultatif sur l'adaptation en 1989 et celui de l'Association des manufacturiers canadiens intitulé Bâtir une économie agressive : Oser relever le défi de la concurrence, ont déterminé l'importance du développement d'une «culture de la formation» plus solide au Canada. Ces études ont également déterminé que l'absence de partenariats constructifs entre le monde des affaires, les syndicats et les gouvernements constituait un obstacle majeur à de véritables progrès dans ce domaine. Si cet obstacle n'est pas surmonté, il minera de plus en plus notre compétitivité et, en fin de compte, notre prospérité future.

La Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre

En avril 1989, le gouvernement fédéral a publié un énoncé de politique, intitulé Le nouveau mode d'emploi, dans lequel étaient décrits en détail le besoin accru de formation au Canada et les conséquences possibles si on se laissait distancer encore plus par nos concurrents dans la «course à la formation». Ce document a également lancé une stratégie visant à obtenir une «culture de la formation» plus solide.

La Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre a un objectif triple :

- attirer l'attention du monde des affaires, des syndicats, des gouvernements, des enseignants, des groupes d'action sociale et des Canadiens individuellement sur l'importance de la question des ressources humaines;
- mobiliser les efforts des organismes et des particuliers afin d'accroître le niveau de compétences des travailleurs;
- élaborer les politiques et programmes nécessaires pour nous assurer que nous pouvons réaliser notre plein potentiel sur le marché des années 1990, qui est concurrentiel et nécessite beaucoup de compétences.

Un élément essentiel de cette stratégie a été l'engagement pris par la ministre de l'Emploi et de l'Immigration de créer une commission nationale de la formation, qui constituerait le fondement d'un nouveau partenariat regroupant les intervenants sur le marché du travail.

Le gouvernement a aussi annoncé son intention de donner une nouvelle orientation au Régime d'assurance-chômage, à savoir s'écarter du soutien du revenu passif pour offrir une aide active à la formation et au réemploi des chômeurs. La loi habilitante de cette nouvelle orientation a été adoptée le 18 novembre 1990, ce qui a permis au gouvernement de réaffecter annuellement quelque 775 millions de dollars des fonds de l'Assurance-chômage aux programmes d'aide à la formation et à l'emploi. La réaffectation de ces fonds entraînera une augmentation de 50 p. 100 des dépenses du gouvernement fédéral en ce qui a trait au perfectionnement de la main-d'oeuvre.

Consultations

Le gouvernement a reconnu que les changements fondamentaux qu'il a demandés ne pouvaient pas être apportés par lui seul, sans tenir des consultations avec ceux qui participent à la mise en valeur de la main-d'oeuvre. La première priorité du gouvernement a été d'inviter ses partenaires sur le marché du travail à participer plus directement à l'élaboration et à l'exécution des programmes de formation et d'adaptation de la main-d'oeuvre.

A la demande du gouvernement, le Centre canadien du marché du travail et de la productivité (CCMTP) a coordonné, en 1989, une série complète de consultations et de colloques sur l'avenir des programmes de mise en valeur des ressources humaines et relatifs au marché du travail au Canada. Au cours de la première phase de ces consultations, le monde des affaires, les syndicats, les groupes d'action sociale et les établissements de formation ont participé à sept groupes de travail, qui ont présenté des rapports à la ministre de l'Emploi et de l'Immigration en mars 1990. Ces rapports contenaient une importante batterie de recommandations sur la réforme des actuels politiques et programmes relatifs au marché du travail et la mise en oeuvre de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre.

Bon nombre de ces recommandations portaient sur les moyens d'accroître la participation du secteur privé aux décisions concernant la formation et le perfectionnement professionnel. Les recommandations ont indiqué plusieurs approches différentes à cette question.

La Ministre a alors demandé au CCMTP d'effectuer une seconde phase de consultations qui regrouperaient ces diverses recommandations relatives aux structures permanentes en une proposition unique et complète. Le rapport sur la phase II, présenté à la Ministre en juillet 1990, fournissait des recommandations précises pour assurer la participation continue de tous les partenaires du marché de travail aux décisions visant les programmes de formation et de mise en valeur de la main-d'oeuvre.

Plus particulièrement, il ressort de ces consultations un fort consensus sur l'importance de la formation et sur l'orientation que devrait prendre le gouvernement. Ce dernier prend actuellement des mesures concernant les recommandations des groupes de travail du CCMTP en créant de nouvelles commissions de mise en valeur de la main-d'oeuvre, en tenant des discussions et des négociations avec les provinces, et en élaborant, en consultation avec nos nouveaux partenaires, des programmes nouveaux et élargis, dont la mise en oeuvre est prévue pour avril 1992.

UN NOUVEAU RÔLE POUR LE SECTEUR PRIVÉ

L'établissement de nouveaux partenariats avec le secteur privé constitue une entreprise importante.

Par le passé, le secteur privé - le monde des affaires, les groupes d'action sociale et autres organismes non gouvernementaux - n'avaient pas de rôle précis dans la détermination des besoins du marché du travail, dans la formulation des recommandations sur les programmes et services nécessaires pour satisfaire ces besoins ni dans leur exécution. Au Canada, il n'existe pas de tradition, comme c'est le cas dans certains autres pays, de laisser de côté les divergences et de collaborer à des questions d'intérêts communs, comme la formation.

Le consensus sur les questions de formation, qui s'est dégagé lors des consultations dans le cadre de la SMMO, laisse entrevoir de nouvelles approches. Le gouvernement va maintenant de l'avant, en se fondant sur ce consensus, en créant des structures en vue de s'assurer la collaboration des autres partenaires. Il incite le secteur privé à assumer des responsabilités plus importantes dans la gestion de la mise en valeur et de l'adaptation de la main-d'oeuvre et à s'assurer que les programmes fédéraux satisfont pleinement les besoins du marché du travail aux niveaux national, provincial et territorial ainsi qu'infrarégional.

La Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre

Au niveau national, la nouvelle Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre déterminera les priorités globales en matière de formation, abordera des problèmes tels que les normes pour la formation professionnelle et jouera un rôle important concernant la nécessité pour le Canada d'avoir une solide «culture de la formation».

La Commission, qui comptera 22 membres, regroupera des représentants du monde des affaires, des syndicats, des groupes d'action sociale et des établissements de formation. En outre, les gouvernements fédéral et provinciaux seront représentés de plein droit à la Commission.

La structure et le mandat de la Commission reprennent toutes les principales recommandations du rapport de la phase II du CCMTP. Elle fonctionnera avec le maximum d'indépendance, en définissant ses propres priorités et un calendrier pour son plan d'action. Les membres de la Commission ont été choisis par les organismes du secteur privé.

Le mandat de la Commission a pour but d'assurer que le secteur privé joue un rôle majeur dans la prise de décisions sur la formation professionnelle au Canada. Outre donner des conseils au ministre de l'Emploi et de l'Immigration sur les programmes fédéraux, la Commission jouera un important rôle en mobilisant les associations industrielles et commerciales afin de rehausser les normes professionnelles et encouragera une plus grande reconnaissance des titres de compétences entre les provinces.

La Commission fera aussi office de principal porte-parole de l'excellence en matière de formation dans tous les secteurs. Son mandat définit avec précision ses responsabilités, à savoir promouvoir des liens plus étroits entre l'instruction, la formation et le lieu de travail et encourager de nouvelles initiatives de formation sectorielles ou communautaires. Dans toutes ses activités, et grâce aux vastes réseaux dont elle dispose par l'entremise de ses membres, la Commission sera la locomotive du développement de la culture de la formation, qui est vitale pour l'avenir du Canada.

Les Commissions provinciales et territoriales

Plusieurs initiatives provinciales et territoriales, visant à assurer la collaboration des partenaires du marché du travail sur les questions de formation, ont été lancées tout au long de 1990, et des discussions sont en cours avec les gouvernements sur la création de structures consultatives. Les Commissions provinciales et territoriales du secteur privé pourront fournir l'occasion au monde des affaires, aux syndicats et aux groupes communautaires de donner leur avis sur les priorités en matière de formation dans leurs provinces et territoires respectifs.

Ces commissions auront pour principales fonctions de fournir une évaluation indépendante des efforts en matière de formation entrepris par les gouvernements fédéral et provincial dans la province ou le territoire en question, de donner leur avis sur les priorités en matière de formation et le degré de coordination, de chevauchement, de répétition et de divergence qui pourrait exister entre les programmes fédéraux et provinciaux et territoriaux et de donner des conseils aux gouvernements fédéral et provincial sur la meilleure façon d'accorder leurs plans de dépenses dans la province ou le territoire.

Les Commissions infrarégionales du marché du travail

Des commissions infrarégionales du marché du travail seront créées, en consultation avec la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre. On leur demandera d'assumer la responsabilité d'évaluer les besoins en compétences au niveau local, d'élaborer des plans locaux de formation professionnelle et de déterminer les meilleurs moyens de dispenser cette formation. En outre, EIC leur offrira de jouer un rôle de direction, y compris l'engagement de fonds aux fins d'achat de cours de formation professionnelle en vertu d'ententes de contribution avec EIC.

On s'attend à ce que 65 à 70 commissions du marché du travail seront créées dans tout le Canada. La cadence à laquelle elles seront constituées dépendra de l'intérêt que manifesteront les partenaires du marché du travail dans les collectivités précises. On espère que, vers 1994, des commissions du marché du travail seront établies dans la plupart des régions du pays, et qu'elles prendront d'importantes décisions en matière de formation professionnelle locale.

La Commission nationale de gestion de l'emploi et de la formation des autochtones

Le gouvernement a aussi recherché de nouveaux partenariats avec les autochtones du Canada. En novembre 1990, la Ministre a annoncé le lancement de «Les chemins de la réussite», une stratégie pour l'emploi et la formation des autochtones, élaborée avec des groupes d'autochtones, en vue de satisfaire leurs besoins précis en matière de formation et sur le marché du travail.

La création de commissions de gestion conjointe, comprenant des membres choisis par des groupes autochtones et des représentants d'Emploi et Immigration Canada, constitue un élément essentiel de cette stratégie. Ces commissions permettront aux autochtones de collaborer avec des responsables pour établir leurs propres priorités en matière de mise en valeur des ressources humaines aux niveaux local, régional et national. Elles s'assureront que les activités d'aide à la formation et à l'emploi dans leurs collectivités sont, dans la mesure du possible, exécutées, gérées et contrôlées par les autochtones, en association avec le gouvernement fédéral.

Lorsqu'il sera opportun de le faire, des liens seront établis entre les Commissions de gestion de l'emploi et de la formation des autochtones et les Commissions de mise en valeur de la main-d'oeuvre, grâce à l'appartenance de représentants autochtones à ces deux commissions.

Définition des nouveaux partenariats

Les diverses commissions du secteur privé en cours d'établissement, à savoir les Commissions nationale, provinciales et territoriales, infrarégionales et autochtones, devront coordonner leurs activités et échanger de l'information. Toutefois, on ne s'attend pas à ce qu'une commission aura le pouvoir d'en superviser une autre.

Quant aux rapports entre les commissions et le gouvernement fédéral, elles seront d'importance égale ou même plus grande. Pour que les commissions accomplissent leur rôle d'incitation à la prise de nouveaux engagements à l'égard de l'excellence de la formation, elles doivent être indépendantes et jouir d'une autorité marquée d'imputabilité. Les gouvernements doivent donc être prêts à renoncer à un certain contrôle sur les décisions en matière, de politique et de programmes. Les commissions doivent être prêtes à assurer la pleine responsabilité des décisions prises dans le cadre de leur mandat.

L'expérience des autres pays, et le point de vue des chefs de file sur le marché du travail canadien, renforcent le besoin d'un rôle qui dépasse le cadre du rôle traditionnel d'un organisme «consultatif». Dans la mesure où les parties arrivent à s'accorder et à faire les difficiles concessions mutuelles sur les décisions en matière de formation, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration est prêt à agir dans les cas où les recommandations de la Commission auront fait l'objet d'un consensus.

AMÉLIORATION DES PROGRAMMES ET SERVICES

La nouvelle structure des Commissions du secteur privé se fonde sur le rapport de la phase II des consultations du Centre canadien du marché du travail et de la productivité (CCMTP). Le rapport de la phase I, qui a été présenté à la ministre de l'Emploi et de l'Immigration (EIC) en mars 1990, contenait des recommandations plus détaillées sur les programmes existants et proposés de développement du marché du travail.

Le CCMTP a créé sept groupes de travail en vue d'étudier des aspects précis de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre (SMMO) : les travailleurs âgés, les prestataires d'assurance-chômage, les bénéficiaires d'aide sociale, l'apprentissage, l'alternance travail-études, les programmes à l'intention des débutants et la planification des ressources humaines. Dans l'ensemble, ces groupes de travail ont adhéré à la méthode de la SMMO - en remarquant que les problèmes définis dans le document Le Nouveau mode d'emploi existaient vraiment et que des efforts accrus dans le secteur de la formation sont nécessaires pour que le Canada demeure concurrentiel.

Les groupes de travail ont aussi recommandé d'apporter un certain nombre d'améliorations,aux programmes d'EIC, notamment :

- assouplir les critères d'admissibilité et ne pas limiter l'aide aux clients d'EIC;
- simplifier les programmes d'EIC, notamment réduire le nombre d'options offertes dans le cadre d'un même programme;
- se concentrer dans une plus grande mesure sur la détermination et la solution rapides des problèmes d'emploi des clients;
- fournir plus d'information aux clients qui ont besoin d'aide;
- réorienter les programmes afin de mieux satisfaire les besoins du marché du travail local.

EIC a pris ces recommandations au sérieux. Au cours de l'année écoulée, les programmes et services d'emploi ont été étudiés en profondeur en se fondant sur les éléments du rapport de la phase I et en tenant compte de la participation d'un éventail croissant de partenaires aux activités d'EIC.

En conséquence, EIC propose actuellement une nouvelle structure de programmes et services rationalisée, plus souple et plus facile d'utilisation que par le passé. Cette nouvelle structure mise sur le succès de la Planification de l'emploi (PE) et répond aux préoccupations soulevées au cours des consultations du CCMTP.

Nouveaux principes d'emploi

La structure de programme proposée se caractérise par les éléments communs suivants :

- augmentation des partenariats avec les entreprises, les syndicats, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les enseignants, les organismes intéressés et les particuliers;

- participation accrue des collectivités à l'exécution des programmes relatifs au marché du travail;

- utilisation d'une méthode axée sur le client afin d'assurer :

  - une meilleure accessibilité des clients aux services et programmes d'emploi;

  - une autonomie accrue du client dans les programmes en l'incitant à participer activement à la sélection d'interventions précises;

  - une globalité de l'aide, structurée de façon logique et intégrée, afin de satisfaire les besoins du client dans les principaux domaines de compétence et d'assurer son autonomie sur le marché du travail;

- mesures spéciales d'équité en matière d'emploi afin de corriger les désavantages que subissent les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles dans l'emploi.

Proposition de nouvelle structure de programme

L'étude des programmes a porté sur les six programmes et quelques 35 options disponibles dans le cadre de la Planification de l'emploi. La nouvelle structure de programme intégrera ces composantes, ainsi que d'autres initiatives, en un nouveau système qui :

Est plus simple, avec seulement quatre programmes de base :

- Un programme d'information et d'initiatives spéciales afin d'offrir les services courants des Centres d'emploi du Canada (CEC), comme l'information sur le marché du travail et les services de placement des CEC.

- Un programme à l'intention des travailleurs nécessitant de l'aide pour trouver un emploi ou pour réintégrer la population active et améliorer leur employabilité à long terme.

- Un programme à l'intention des employeurs afin de les aider à planifier, à résoudre les problèmes de ressources humaines, à former leurs employés et à assumer leurs responsabilités à l'égard de l'évolution des besoins de compétences sur leur lieu de travail.

- Un programme visant à aider les collectivités se heurtant à de graves problèmes d'emploi et à soutenir des projets spéciaux d'initiation à la vie professionnelle, au besoin.

Comporte des critères d'admissibilité plus souples :

- Des critères d'admissibilité rigides, comme l'exigence pour les clients d'avoir été au chômage pendant 24 des 30 dernières semaines, seront remplacés par d'autres qui dépendent moins du temps et se fondent plus sur les besoins d'un client.

- Cette méthode assurera que les clients reçoivent de l'aide plus rapidement - avant que leurs problèmes d'emploi ne s'amplifient - et que les ressources limitées d'EIC sont utilisées le plus efficacement possible afin d'aider ceux qui ont le plus besoin d'aide. En outre, les CEC pourront accorder une priorité à l'aide fournie en se fondant sur la situation locale et la gravité des besoins des clients.

Est plus souple et plus sensible aux besoins du client :

- Chaque programme mettra à la disposition des clients admissibles une plus vaste gamme de services et de moyens de leur venir en aide; on déterminera le genre d'aide en évaluant les besoins de chaque client, plutôt qu'en fonction des limites établies par des catégories restreintes de programmes.

- Ainsi, si un client peut tirer avantage d'un «projet» complet combinant une formation en établissement et une expérience de travail, on peut lui offrir cette option. Ou alors, un client qui n'a besoin que d'acquérir des techniques de recherche d'emploi peut ne recevoir que ce genre d'aide.

Est plus global :

- Les clients peuvent recevoir plusieurs genres d'aide dans le cadre d'un même nouveau programme. Par exemple, on peut offrir à un client de suivre un cours d'alphabétisation, suivi d'une formation professionnelle dans le cadre d'un projet et de participer à un club de placement, sans qu'il ait besoin de se qualifier à chaque phase.

Cadre mieux avec la situation du marché du travail local :

- Chaque CEC, en consultation avec les partenaires de la collectivité qu'ils desservent, déterminera les interventions nécessaires pour satisfaire les besoins locaux. Il sera plus aisé de transférer les fonds d'un secteur de programme à un autre au niveau local et l'établissement des priorités locales en sera assouplie. En conséquence, dans une collectivité, un CEC peut choisir de se concentrer sur l'aide aux employeurs dans la planification des ressources humaines; dans une autre, un CEC peut aider dans une plus grande mesure les employeurs afin qu'ils offrent aux travailleurs une formation leur permettant d'acquérir des compétences dans les secteurs essentiels connaissant une pénurie de main-d'oeuvre.

Affermissement de la Planification de l'emploi

Dans tous les cas, les options actuelles des programmes de la Planification de l'emploi seront transférées aux nouveaux programmes et feront partie de la nouvelle structure. Cette nouvelle structure de programme consiste donc en partie en un exercice de changement de nom, de regroupement et d'intégration.

Cet exercice, toutefois, n'est pas simplement symbolique. Le fait, par exemple, de regrouper en une seule intervention l'orientation des clients vers une formation dans un collège communautaire ou un cégep et dans d'autres établissements de formation, plutôt que d'offrir plusieurs options à l'intention des groupes de clients, procure de gros avantages.

En outre, on apportera des modifications à certains critères d'admissibilité et la méthode d'exécution des programmes et services sera grandement changée. Toutes ces étapes amélioreront la capacité d'EIC de satisfaire les besoins du marché du travail local et ceux des clients et de collaborer plus efficacement avec les autres partenaires sur le marché du travail.

La nouvelle structure de programme profitera de l'examen permanent et des conseils de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre.

La nouvelle structure de programmes et de services sera mise en oeuvre progressivement au cours de 1991 et sera entièrement en vigueur vers la fin avril 1992. Des modifications et initiatives précises seront annoncées au fur et à mesure qu'elles seront élaborées.

CONCLUSION

La Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre constitue un changement important dans l'approche d'EIC.

Elle comprend des activités comme la création de partenariats à tous les niveaux, la recherche de nouvelles méthodes de satisfaction des besoins des Canadiens sur le marché du travail et la préparation de ces derniers au milieu de travail du XXI^{e} siècle. De nombreux défis vont se poser et, pour les relever, il faudra s'assurer l'engagement et la coopération de tous les partenaires - les entreprises, les syndicats, les enseignants, les groupes d'action sociale, les gouvernements, les particuliers et les employés d'EIC.

Les enjeux sont de taille : rien moins que la compétitivité du Canada dans un monde hautement concurrentiel et, en fin de compte, le niveau de vie dont jouissent tous les Canadiens. La Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre établit un programme en vue de relever ces défis avec succès grâce à la formation, aux connaissances et aux compétences - qui sont les clés de la prospérité future.

ÉVOLUTION CHRONOLOGIQUE DE LA STRATÉGIE DE MISE EN VALEUR DE LA MAIN-D'OEUVRE

Avril 1989 : La ministre de l'Emploi et de l'Immigration annonce la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre (SMMO) qui est décrite dans le document intitulé Le nouveau mode d'emploi.

Juin 1989 : Le projet de loi C-21 est proposé afin de revoir la Loi sur l'assurance-chômage et de financer les initiatives de la SMMO.

Juin 1989 : On demande au Centre canadien du marché de travail et de la productivité (CCMTP) de coordonner les consultations avec les travailleurs, les entreprises et les groupes d'action sociale en ce qui concerne la SMMO. Quelque 70 représentants des entreprises, des travailleurs, des groupes communautaires et du secteur de l'éducation participent à sept groupes de travail et à une série de colloques.

Mars 1990 : Le groupe de travail de la phase I du CCMTP présente ses rapports à la ministre de l'Emploi et de l'Immigration.

Juin 1990 : La ministre de l'Emploi et de l'Immigration approuve les cinq principes du document Les chemins de la réussite formulés par le groupe de travail sur l'emploi et la formation des autochtones.

Juillet 1990 : Le rapport du groupe de travail de la phase II du CCMTP, intitulé Un cadre pour une commission nationale de la formation, est présenté à la Ministre. Ce rapport traite des façons de concevoir de nouvelles institutions et structures en vue d'assurer la participation du secteur privé aux initiatives de formation nationales.

22 octobre 1990 : Le projet de loi C-21 est adopté par le Parlement, fournissant des ressources additionnelles pour entreprendre la mise en oeuvre de la SMMO.

29 et 30 novembre 1990 : La Commission nationale provisoire de gestion de l'emploi et de la formation des autochtones tient sa première réunion et publie la Stratégie de formation et d'emploi des autochtones décrite dans le document Les chemins de la réussite.

Janvier 1991 : La Ministre annonce la création de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre.

Mai 1991 : Annonce du nom des coprésidents et des 22 membres de la Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'oeuvre.

Avril 1991 à avril 1992 : EIC mettra en oeuvre un nouveau cadre de travail pour ses programmes de formation et d'emploi, qui sera élaboré à partir des recommandations des groupes de travail du CCMTP.